

УДК 35.077

Механізм розгляду звернень громадян: досвід Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини

Л.О. ЛАЗАРЄВА

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Дніпропетровськ, Україна
E-mail: alisa_d@ukr.net

Авторське резюме

У статті аналізується процедура розгляду звернень громадян Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини та його регіональними представництвами. Розглядаються можливості удосконалення механізму роботи зі зверненням та пропонуються шляхи його уніфікації.

Діяльність омбудсмена по виконанню покладених на нього обов'язків потребує чіткого механізму реалізації. Структурованість апарату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, спеціалізація його представників, діяльність новостворених регіональних представництв є безперечно позитивним аспектом діяльності з точки зору професіоналізму та швидкості оцінки проблем, що постають перед Уповноваженим. Але під керівництвом однієї посадової особи в результаті розгляду звернень громадян апарат має не тільки відображати єдину законну позицію Уповноваженого, але й бути гармонізованим, злагодженим. Удосконалення потребує як система зв'язків між усіма структурними підрозділами апарату і Уповноваженим у вертикальних та горизонтальних зв'язках, так і система технічної реєстрації та обробки даних щодо звернень. Доступність звернення має свою зворотну сторону, яка проявляється у величезній кількості звернень, яку складно розглянути у встановлені законом строки через обмеженість ресурсів, і різницю у розгляді звернень на центральному та регіональному рівнях.

Ключові слова: звернення громадян, акт реагування, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, регіональні представництва Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини.

Mechanism of appeals: experience of the Ukrainian Parliamentary Commissioner for human rights

L.O. LAZARIEVA

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine, Dnepropetrovsk, Ukraine
E-mail: alisa_d@ukr.net

Abstract

The article deals with the process of consideration of appeals by The Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights and its regional offices. Consider possibilities of improvement the mechanism of an appeal and the ways of its unification.

Activities of the Ombudsman to carry out its duties require a clear mechanism for implementation. Structuring device of The Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights, the specialization of its members, the activities of the new created regional offices is certainly a positive aspect of the business in terms of professionalism and speed estimation problems faced by the Commissioner. But under the direction of one officer as a result of consideration of appeals device should not only reflect the sole legal position of the Commissioner, but also must be harmonized, coordinated. Improving the system requires connections between all departments of the apparatus and the Commissioner in vertical and horizontal connections and system technical recording and processing of data on appeals. Availability of treatment has its downside, which manifests itself in an its enormous number, which is difficult to consider the statutory deadlines because of limited resources, and the difference in considering applications at central and regional levels.

Keywords: appeals, the act of response, The Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights, the regional representative of The Ukrainian Parliament Commissioner for Human Rights.

Постановка проблеми. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини, як інститут омбудсмена у своїй сутності, сприяє забезпеченню прав і свобод людини і громадянина, встановленню партнерських відносин між державою, особистістю і суспільством, а також відновленню справедливості при взаємному примиренні сторін або дії в рамках «public

relations». При цьому він реалізує функції: дослідницьку; сприяння парламентському контролю; реформістську; консультативну; інформаційну; виховну; інтегративну. Зміст діяльності омбудсмена полягає в аналізі фактів порушень прав особистості. У процесі свого дослідження він вивчає, спостерігає, рекомендує, пропонує, інформує, консультує і т.д. Усі ці дії потребу-

© Л.О. Лазарева, 2013

ють чіткого механізму реалізації. Звернення до омбудсмена в країнах, що дотримуються курсу побудови демократичного державного управління, є, безумовно, позитивним елементом встановлення позитивного діалогу між народом і державною владою. Та при цьому процедуру звернення слід максимально спростити для заявника, який у встановлені законом строки повинен отримати акт реагування Уповноваженого, але в той же час не варто забувати про необхідність удосконалення процедури розгляду звернення апаратом Уповноваженого. Тому дослідження діючої системи механізму роботи із зверненнями Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини як на центральному, так і на місцевому рівнях є актуальним.

Аналіз досліджень і публікацій. Аналіз досліджень із зазначеної теми свідчить про інтерес науковців до ситуації з захистом прав громадян в Україні у роботах Бойцової В. [2], Дідковської І. [3], Закоморної К. [4], Марцеляк О. [6], Тодики Ю. [9]. Питання механізмів у науці «Державне управління» досліджувалося Корольок Ю. [5], механізму реалізації права громадян на звернення до органів державної виконавчої влади – Ткачовою Т. [7, 8]. Окрему увагу у своїх роботах приділив місцевим уповноваженим з прав територіальної громади в механізмі захисту прав людини Батанов О [1].

Метою дослідження є визначення шляхів удосконалення механізму розгляду звернень громадян до Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини та його регіональних представництв шляхом дослідження існуючого механізму розгляду звернень для подальшої його уніфікації та спрощення.

Виклад основного матеріалу. Структура апарату Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини має наступні підрозділи:

- Управління з питань дотримання процесуального законодавства;
- Управління міжнародного співробітництва;
- Управління адміністративно-господарського забезпечення;
- Управління документального забезпечення та прийому громадян;
- Управління комунікативної політики та зв'язків з громадськістю;
- Управління з питань дотримання прав у галузі інформаційного права;
- Управління з питань дотримання прав дитини, недискримінації та гендерної рівності;
- Департамент з питань дотримання соціально-економічних та гуманітарних прав;
- Департамент з питань реалізації національного превентивного механізму;
- Відділ планово-фінансової діяльності та бухгалтерського обліку;

- Відділ кадрової роботи та державної служби;
- Відділ інформаційних технологій.

Управління та департаменти є підрозділами для роботи зі зверненнями громадян, відділи забезпечують внутрішню роботу апарату. Навіть враховуючи особливості статусу Уповноваженого в системі органів державної влади, типова схема обробки документації органами державної влади зберігається, але опишемо її більш детально.

Незалежно від способу подачі, як-то – гаряча лінія Уповноваженого, письмове звернення, особистий прийом, звернення за допомогою мережі Інтернет, – звернення реєструється в Базі звернення громадян. Управління документального забезпечення та прийому громадян проводить попередню класифікацію звернення, виходячи з даних, що заповнюються в картці звернення. У картці звернення зазначаються:

- дата реєстрації звернення;
- номер вхідного документа;
- особисті дані заявника, які включають в себе прізвище, ім'я, по батькові, адресу, а також установа, посада, номер телефону;
- особливості звернення (одноосібне або колегіальне);
- кількість сторінок звернення;
- найменування суб'єкта, який порушив права заявника;
- вид звернення;
- форма звернення (гаряча лінія, письмове звернення, особистий прийом, мережа Інтернет);
- категорія заявника;
- зміст питання звернення;
- підрозділ-виконавець;
- дані про попереднє звернення;
- реєстратор;
- класифікатор;
- резолюція;
- автор резолюції;
- до кого розподілено звернення;
- дата доручення;
- додаткова інформація.

Управління документального забезпечення та прийому громадян передає картки звернень з доданими до них документами Уповноваженому Верховної Ради України з прав людини, або, в разі його відсутності, Керівнику Секретаріату Уповноваженого, які перевіряють класифікацію та можуть її змінити в разі незгоди. Після цього звернення повертаються до Управління документального забезпечення та прийому громадян, яке передає звернення по розподілених класифікацією Управлінням. Начальник управління визначає начальника відділу, якому підвідомча скарга. На цій стадії так само визначається необхідність залучення до роз-

гляду звернення додаткових департаментів або управлінь. Такі департаменти дають свій висновок, інформацію або ж інші залежні від них дані, про що вказують у довідці, яку відправляють начальнику відповідного управління. Разом з цією довідкою справа передається безпосередньому виконавцю, який готує відповідь Уповноваженого.

Відповідь передається для перевірки виконавцем начальнику відділу, далі – начальнику управління, і, в результаті, Уповноваженому з прав людини. На цій стадії можливі повернення для доопрацювання на будь-якому рівні будь-якого з виконавців. Підписана Уповноваженим (або, в разі його відсутності, Керівником Секретаріату) відповідь повертається в Управління документального забезпечення та прийому громадян, звідки відправляється заявнику у встановлені законом терміни.

Якщо у процесі розгляду справи виявляється порушення прав і свобод людини і громадянина, Уповноважений має право направити у відповідні органи акти реагування Уповноваженого у разі виявлення для вжиття цими органами заходів для усунення відповідних порушень. Законом України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини» передбачено два види актів реагування: подання і конституційне подання Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. Конституційне подання Уповноваженого – акт реагування до Конституційного Суду України щодо вирішення питання про відповідність Конституції України (конституційності) закону України чи іншого правового акта Верховної Ради України, акта Президента України та Кабінету Міністрів України, правового акта Автономної Республіки Крим; офіційного тлумачення Конституції України та законів України.

Подання Уповноваженого – акт, який вноситься Уповноваженим до органів державної влади, органів місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форми власності, їх посадовим і службовим особам для вжиття відповідних заходів у місячний строк щодо усунення виявлених порушень прав і свобод людини і громадянина. Акт реагування Уповноваженого не є обов'язковим елементом розгляду кожного звернення, а є результатом комплексної роботи над зверненнями, виявлення основних загроз у порушеннях прав людини та громадянина і направлений на усунення цих загроз на масштабних рівнях (як-то: на рівні міста, області, держави).

Так, звернення до Уповноваженого на центральному рівні є принципово формалізованим, кожне звернення проходить певний набір дій для його розгляду, і у своїй абсолютній біль-

шості розгляд звернення є документальним. Це, звичайно, не є фактором, який впливає на якість розгляду звернення. Але розгляд звернень на рівні представництв наразі має зовсім інший вигляд. По-перше, регіональні представництва не підключені до Базі звернень громадян, і реєстрація звернень відбувається у Журналі реєстрації звернень громадян, причому ці звернення і в подальшому не вносяться в Базу звернень громадян, а вносяться лише у статистику Щорічної доповіді Уповноваженого. Але в Журналі реєстрації звернень реєструються не лише звернення, які надійшли на місцевому рівні, але й звернення, які надійшли до Уповноваженого у Києві і були класифіковані для розгляду відповідним представництвом. Тут вже виникає загроза дублювання звітності, адже частина звернень реєструється і в центральному апараті, а при розподіленні – ті самі звернення реєструються і в регіональному представництві, а в звітності представництво надає інформацію по розгляду всіх звернень, що зареєстровані в Журналі реєстрації звернень. По-друге, основний вид роботи зі зверненнями у регіональних представництвах – це надання консультацій під час особистого прийому. Така кількість консультацій у разі перевищує кількість звернень, на які представництвом надається документально оформлена відповідь представництва (окрім звернень, що передані для розгляду представництва з центрального органу). І фактично весь механізм розгляду звернення до представництва Уповноваженого у регіоні має вигляд зворотних зв'язків «заявник-безпосередній виконавець».

На перший погляд механізм розгляду звернень на центральному рівні досить складний, обтяжений великою кількістю зворотних зв'язків і перевірок підготовленого акта реагування на різних стадіях його підготовки. При цьому механізм розгляду звернення на місцевому рівні занадто спрощений, є таким, що «випадає» з загального механізму розгляду звернень, має поки що іншу функціональну направленість. Альтернативним варіантом уніфікації такої системи, на наш погляд, є можливість застосування до неї схеми електронного документообігу. Вона дозволяє зменшити кількість зворотних зв'язків і оптимізувати рух обігу між структурними підрозділами апарату, при цьому звернення, які надходять до Уповноваженого через регіональні представництва, обов'язково мають реєструватися у загальній Базі звернень громадян через мережу Інтернет. Також окремої уваги потребує одне з нововведень у системі роботи зі зверненнями громадян – введення регіональних координаторів як частини апарату Уповноваженого. Система регіональних координаторів потребує окремо-

го наукового дослідження, але зауважимо, що регіональні координатори – це громадські організації або громадські діячі, які призначаються в віддалених регіонах на громадських засадах, до яких також можуть надходити звернення. На нашу думку такі звернення також мають бути зареєстровані в Базі звернень громадян. При цьому слід враховувати необхідність вирішення типових проблем впровадження систем електронного документообігу між центральним апаратом Уповноваженого і його регіональними представництвами, а також регіональними координаторами:

- консерватизм персоналу, недостатня освіченість у галузі інформаційних технологій, небажання навчатись і підвищувати кваліфікацію, побоювання прозорості власної діяльності для керівництва, яка виникає внаслідок впровадження системи електронного документообігу;
- відставання нормативно-методичного забезпечення роботи з електронними документами від інформаційно-технологічного;
- різноманітність програмних засобів, які використовуються для автоматизації документообігу в органах державного управління;
- часті структурні зміни в організації;
- паралельне існування традиційних «паперових» систем документообігу і систем електронного документообігу.

Хоча така схема дійсно зменшує кількість зворотних зв'язків між підрозділами, але її дещо проблематично застосувати до звернень до Уповноваженого через те, що офіційна відповідь Уповноваженого в будь-якому випадку повинна на кінцевій стадії потрапити до Уповноваженого, а потім відправлена заявнику. Винятком є особистий прийом представництвами та координаторами, який має консультативний характер. Можливою альтернативою є передача підготовленої відповіді безпосереднім виконавцем самому Уповноваженому або Керівнику Секретаріату, тому що вони в будь-якому випадку перевіряють відповідь перед підписанням. Другою альтернативою може бути виключення перевірки підготовленої відповіді відповідальним керівником або начальником відділу, а залишити перевірку тільки на рівні начальника управління, що теж певною мірою спростить схему і зменшить кількість стадій проходження документа. При всій позитивності діяльності Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини як посередника між народом та владою, недостатньо працювати за стандартними схемами, не впроваджуючи результати аналізу тенденцій і не адаптуючи їх у роботі. Відповідність часу і сучасним способам роботи – один із шляхів побудови органами державної влади громадянського суспільства в Україні.

СПИСОК ЛІТЕРАТУРИ:

1. Батанов О.В. Місцевий уповноважений з прав територіальної громади в механізмі захисту прав людини (проблеми теорії та практики) / О. Батанов // [Електрон. ресурс]. – Юриспруденція on-line. – Режим доступу: <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=12&d=497>. – Назва з екрана.
2. Бойцова В.В. Правовой институт омбудсмана в системе взаимодействия государства и гражданского общества : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Бойцова Виктория Валентиновна. – М., 1995. – 21 с.
3. Дідковська І. Омбудсмен у системі інститутів правової держави: порівняльно-політологічний аналіз : дис... канд. політ. наук: 23.00.02 / Дідковська Ірина Олександрівна. – К.: Європейський ун-т, 2007. – С.137
4. Закоморна К.О. Інститут омбудсмана як засіб забезпечення прав і свобод людини та громадянина (порівняльно-правовий аналіз) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02 / Катерина Олександрівна Закоморна. – Х., 2000. – 21 с.
5. Корольок Ю.Г. До питань сутності та співвідношення понять «механізм» і «механізм управління» в галузі науки «Державне управління» / Ю.Г. Корольок // Інвестиції: практика та досвід. – К.: ТОВ «ДКС Центр», 2011. – №7. – С. 80 – 85
6. Марцеляк А. Международный опыт функционирования некоторых специализированных омбудсменов / А. Марцеляк. – Режим доступа : <http://yajurist.info/mejdunarodnie-otnosheniya/mezhdunarodnyj-opyt-funkcionirovaniya-nekotoryh-specializirovannyh-ombudsmenov.html>. – Название с экрана.
7. Ткачова Т.М. Механізм реалізації права громадян на звернення до органів державної виконавчої влади / Т.М. Ткачова // Держава і право : зб. наук. пр. Юридичні і політичні науки. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2011. – Вип.53. – С. 276 – 283
8. Ткачова Т.М. Механізм реалізації права громадян на звернення до органів державної виконавчої влади / Т.М. Ткачова // Держава і право:Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – К.: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2011. – Вип. 53. – С.276 – 283
9. Тодика Ю.М. Уповноважений Верховної Ради України з прав людини // Конституційне право України / Ю.М. Тодика, О.В. Марцеляк. – Харків, 1997. – С. 147 – 149.

REFERENCES:

1. *Batanov O.V.* Mistsevyi upovnovazhenyi z prav terytorialnoi hromady v mekhanizmi zakhystu prav liudyny (problemy teorii ta praktyky) (Local Commissioner local community in the mechanism of protection of human rights (the problems of theory and practice)). *Yurysprudentsiia on-line*. Mode of access: <http://www.lawyer.org.ua/?w=r&i=12&d=497>.
2. *Boytsova V.V.* Pravovoy institut ombudsmena v sisteme vzaimodeystviya gosudarstva i grazhdanskogo obshchestva : avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk : 12.00.01 (Legal institution of Ombudsman in the interaction between the state and civil society : Author. dis. Dr. ... jurid. : 12.00.01). M., 1995. 21 p.
3. *Didkovska I.* Ombudsmen u systemi instytutiv pravovoi derzhavy: porivnialno- politolohichniy analiz : dys... kand. polit. nauk: 23.00.02 (Ombudsman institutions in the system of law : comparative political analysis : dis ... candidate. flight. sciences: 23.00.02). K.: *Yevropeyskyi un-t*, 2007. P.137
4. *Zakomorna K.O.* Instytut ombudsmena yak zasib zabezpechennia prav i svobod liudyny ta hromadianyna (porivnialno-pravovyi analiz) : avtoref. dys. ... d-ra yuryd. nauk : 12.00.02 (Ombudsman as a means of ensuring the rights and freedoms of man and citizen (comparative legal analysis) : Abstract. Thesis . Dr. ... Legal. sciences: 12.00.02). Kh., 2000. 21 p.
5. *Koroliuk Yu.H.* Do pytan sutnosti ta spivvidnoshennia poniat «mekhanizm» i «mekhanizm upravlinnia» v haluzi nauky «Derzhavne upravlinnia» (By the nature of and relationship between the concepts «mechanism» and «control mechanism» in science «State Government»). *Investysii: praktyka ta dosvid*. K.: TOV «DKS Tsentr», 2011. № 7. P. 80 – 85
6. *Martselyak A.* Mezhdunarodnyy opyt funktsionirovaniya nekotorykh spetsializirovannykh ombudsmenov (International experience in the operation of some specialized ombudsmen). Mode of access: <http://yajurist.info/mejdunarodnie-otnosheniya/mezhdunarodnyj-opyt-funkcionirovaniya-nekotoryh-spezializirovannyh-ombudsmenov.html>.
7. *Tkachova T.M.* Mekhanizm realizatsii prava hromadian na zvernennia do orhaniv derzhavnoi vykonavchoi vlady (Mechanism for ensuring the right to appeal to the executive authorities). *Derzhava i pravo : zb. nauk. pr. Yurydychni i politychni nauky*. K.: *In-t derzhavy i prava im. V.M.Koretskoho NAN Ukrakhny*, 2011. Vyp.53. P. 276 – 283
8. *Tkachova T.M.* Mekhanizm realizatsii prava hromadian na zvernennia do orhaniv derzhavnoi vykonavchoi vlady (Mechanism for ensuring the right to appeal to the executive authorities). *Derzhava i pravo: Zbirnyk naukovykh prats. Yurydychni i politychni nauky*. K.: *In-t derzhavy i prava im. V.M.Koretskoho NAN Ukrakhny*, 2011. Vyp. 53. P. 276 – 283
9. *Todyka Yu.M.* Upovnovazhenyi Verkhovnoi Rady Ukrainy z prav liudyny (Commissioner of the Verkhovna Rada of Ukraine on Human Rights). *Konstitutsiine pravo Ukrainy Yu.M. Todyka, O.V. Martseliak*. Kharkiv, 1997. P. 147 – 149.

Лазарєва Леся Олександрівна – аспірант

Дніпропетровський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України

Адреса: 49044, м. Дніпропетровськ, вул. Гоголя, 29

E-mail: alisa_d@ukr.net

Lazarieva Lesia Oleksandrivna – postgraduate

Dnepropetrovsk regional institute of public administration, the National academy of public administration, office of the President of Ukraine

Address: 29, Gogol Str., Dnipropetrovsk, 49044

E-mail: alisa_d@ukr.net